

Sebastian Bobowski, Marcin Haberla

**NOWY OKRES PROGRAMOWANIA
UNIJNEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI 2007-2013
W KONTEKŚCIE PROBLEMATYKI ABSORPCJI
FUNDUSZY UE W POLSCE
W PIERWSZYCH LATACH CZŁONKOSTWA**

1. Wstęp

Nowy siedmioletni okres programowania polityki spójności Unii Europejskiej to czas wielkich, historycznych w swojej skali i randze wyzwań i szans dla Polski – największego obecnie beneficjenta unijnej pomocy. Z jednej bowiem strony państwo polskie jest i pozostanie w nadchodzących latach adresatem strumieni pieniędzy strukturalnych o niebagatelnych wartościach, z drugiej zaś – staje w obliczu poważnej próby z racji odpowiedzialności za wykorzystanie bezprecedensowej szansy nie tylko na rozwój, gospodarczy, społeczny, ale i polityczny awans.

2. Rozmiary wsparcia w okresie programowania 2007-2013

Przyznane Polsce fundusze pomocowe – zarówno w pierwszym, trzyletnim okresie programowania 2004-2006, jak i w nowym, siedmioletnim 2007-2013 – generują i będą generować ogromną podaż inwestycji przekładających się w dłuższym okresie na poprawę kondycji gospodarki, w tym zwłaszcza na tempo jej wzrostu.

W tabeli 1 zestawiono dane dotyczące wielkości środków pomocowych UE przyznanych Polsce w okresach programowania 2004-2006 oraz 2007-2013.

Dane zawarte w tab. 1 potwierdzają znaczny przyrost strumienia pomocy unijnej polityki spójności w nowym siedmioletnim okresie programowania – w zestawieniu z pierwszym, trzyletnim okresem interwencji środków pomocowych UE przyrost puli przyznanych środków jest blisko pięciokrotny. Znaczny, bo ponad 50-procentowy udział środków EFRR, potwierdza rangę, jaką przypisano w najbliższych latach inwestycjom w obszarze infrastruktury i środowiska. Równie istotnym ob-

szarem interwencji są zasoby ludzkie, co potwierdza poziom nakładów na program operacyjny PO „Kapitał ludzki”. Szczegółowy rozdział środków na poszczególne programy przedstawiono w tab. 2.

Tabela 1. Wielkość środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresach programowania 2004-2006 oraz 2007-2013

Instrument finansowy	NPR 2004-2006	NSS 2007-2013
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	40,5%	52,3%
Europejski Fundusz Społeczny	15,9%	14,9%
Fundusz Spójności	32,6%	32,8%
Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (sekcja orientacji)*	9,3%	–
Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa*	1,7%	–
Razem	12 809,7 mln euro	59 533,0 mln euro

* W okresie programowania 2007-2013 środki ukierunkowane na rozwój wsi – Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (11 839 mln euro) – oraz obszarów zależnych od rybołówstwa – Europejski Fundusz Rybacki (660,7 mln euro) – wyłączone zostały z obszaru polityki spójności UE.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Rozdział środków pomocowych UE na programy operacyjne w okresie 2007-2013*

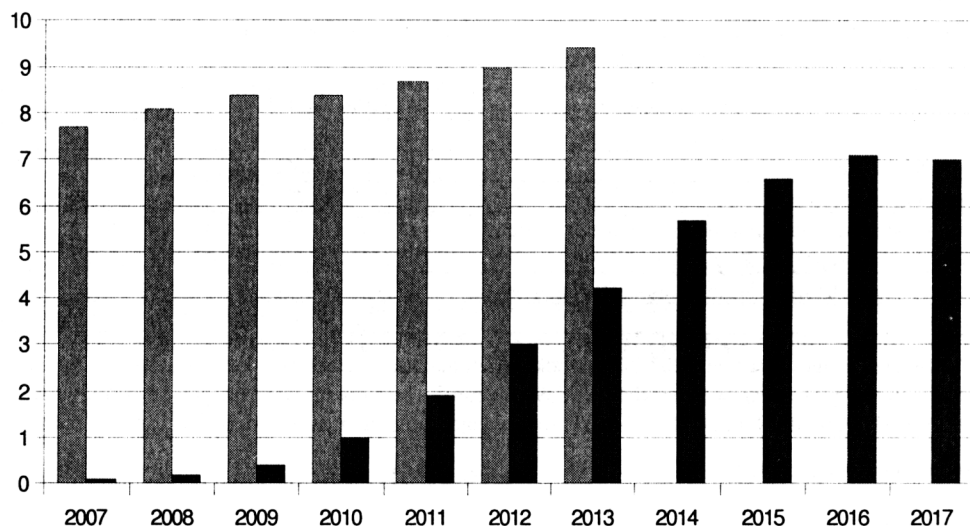
Program operacyjny	Rozmiar alokacji w mln euro
Regionalne programy operacyjne	15 985,5
PO „Infrastruktura i środowisko”	21 275,2
PO „Kapitał ludzki”	8 125,9
PO „Innowacyjna gospodarka”	7 004,9
PO „Rozwój Polski wschodniej”	2 161,6
PO „Europejskiej współpracy terytorialnej”	576,0
PO „Pomoc techniczna”	216,7

* Bez uwzględnienia środków na rezerwę krajową wysokości 5% (EFRR i EFS – 2001 mln euro), rezerwę na pokrycie nadzwyczajnych strat i nieprzewidzianych wydatków wysokości 1% (400,2 mln euro) oraz rezerwę wykonania wysokości 3% (1786 mln euro).

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa, grudzień 2006.

Dane zawarte w tab. 2 wskazują na znaczenie inwestycji infrastrukturalnych stanowiących fundament pod przyszłe procesy rozwoju gospodarczego i społecznego poszczególnych regionów kraju. Podkreślają także rolę podnoszenia jakości kapitału ludzkiego, poziomu wykształcenia, kwalifikacji i wydajności poszczególnych grup społecznych i zawodowych w kontekście budowania społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy. Fakt oddziaływania instrumentów finansowych unijnej polityki spójności na kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju znajdzie policzalne odzwierciedlenie w dynamice wzrostu PKB.

Na rysunku 1 zaprezentowano szacunki Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową dotyczące rozmiarów korelacji między napływającą z UE pomocą finansową a dodatkowym przyrostem PKB polskiej gospodarki w najbliższych latach.



- poziom planowanej alokacji funduszy unijnych w danym roku w okresie programowania 2007-2013 (mld euro),
- dodatkowy przyrost PKB generowany przez napływ kapitału pod postacią funduszy pomocowych w okresie 2007-2017 (%).

Rys. 1. Fundusze polityki spójności UE dla Polski w okresie 2007-2013 i ich wpływ na tempo rozwoju gospodarczego – prognoza Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, grudzień 2006 r.

Źródło: IBnGR, Warszawa, grudzień 2006.

Dane przedstawione na rys. 1 wskazują wyraźnie na rosnącą dodatnią korelację pomiędzy przyrostem puli zaabsorbowanych środków unijnych a dodatkowym przyrostem PKB. Prognozy opracowane na zlecenie resortu rozwoju regionalnego wskazują, iż rok 2016 może się okazać rekordowy w kontekście wpływu pomocy UE na dynamikę wzrostu polskiej gospodarki. Za niespełna 10 lat przyrost PKB może być o ponad 7% wyższy od tego, jaki byłby bez wsparcia środków pomocowych UE. Zdaniem specjalistów tak odczuwalny efekt wynika w dużym stopniu ze względnie niskiego poziomu rozwoju polskiej gospodarki. Silny strumień środków na inwestycje oddziałuje dodatnio na gospodarkę w skali makro średnio po trzech, czterech latach.

Co ważne, dynamiczny rozwój gospodarczy dotyczyć ma w szczególności regionów najsłabszych, a zatem województw podkarpackiego, warmińsko-mazurskiego i świętokrzyskiego (szacuje się, iż w roku 2016 PKB w tych regionach

wzrośnie dzięki środkom pomocowym UE o dodatkowe 10%). Pamiętać w tym miejscu należy o ukierunkowanym na pięć województw wschodnich programie operacyjnym PO „Rozwój Polski wschodniej”, zasilającym wspomniane regiony w dodatkową pomoc rządu 2,2 mld euro w okresie 2007-2013. Mniej odczuwalna może się okazać pomoc unijna dla regionów najbogatszych, zlokalizowanych na Opolszczyźnie, Śląsku i Mazowszu – strumień środków UE wygeneruje do 4% przyrostu PKB w rekordowym 2016 r. [„Rzeczpospolita” 2006].

3. Absorpcja pomocy unijnej w okresie programowania 2004-2006

Zakończony okres programowania 2004-2006 przyniósł wiele doświadczeń polskiej administracji różnego szczebla – zarówno samorządowego, lokalnego, jak i centralnego, mierzącej się po raz pierwszy ze skomplikowaną materią, jaką stanowią unijne fundusze pomocowe¹. Efektywność wykorzystania przyznanej puli środków w pierwszym trzyletnim okresie funkcjonowania unijnej polityki spójności w Polsce jest niepokojąca. O ile bowiem wartość wniosków złożonych od momentu uruchomienia naborów w ramach poszczególnych programów w minionym okresie programowania z reguły przewyższała wartość alokacji (czasem przeszło dwukrotnie), o tyle wartość umów zawartych przez instytucje wdrażające z beneficjentami waha się w przedziale 75-80% zobowiązań za okres 2004-2006. Znacznie gorzej prezentuje się sytuacja przepływu płatności z kont programowych na realizację projektów – w ramach poszczególnych programów operacyjnych zrealizowano od 10 do 30% zobowiązań za cały okres programowania. Szczegóły zaprezentowano na rys. 2.

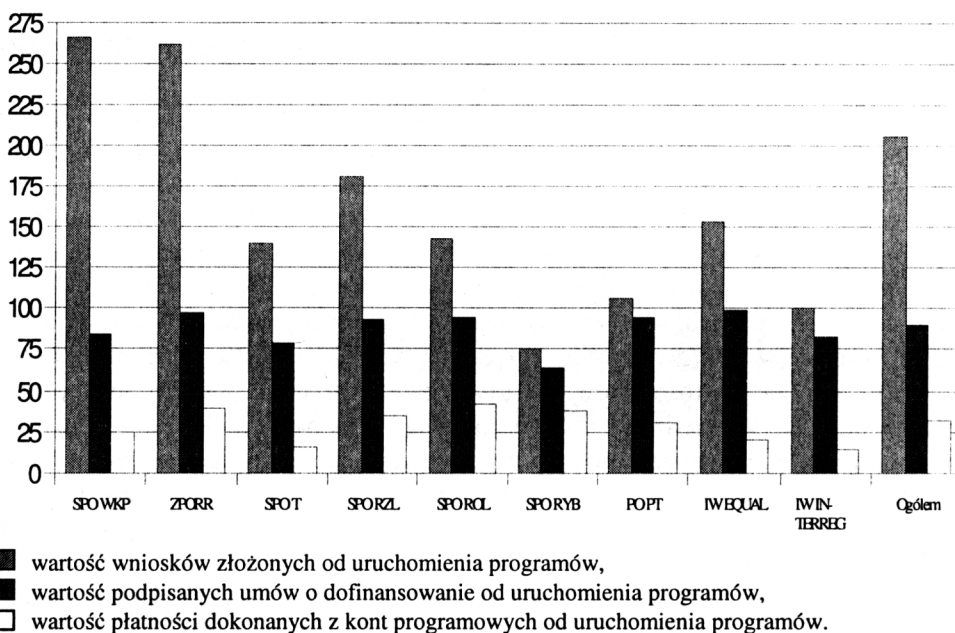
Dane zaprezentowane na rys. 2 wskazują na niepokojąco niski poziom zrealizowanych na rzecz beneficjentów płatności, zwłaszcza w przypadku wysokonakładowych projektów infrastrukturalnych w ramach programu SPO „Transport” oraz SPO „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw”.

Komunikat Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z 28 grudnia 2006 r. wskazał, że 30 listopada 2006 r. poziom wykorzystania funduszy unijnych w Polsce był równy kwocie 9,1 mld zł, co przekłada się na 27,44% alokacji na okres programowania 2004-2006. Oznacza to płatności na rzecz beneficjentów na kwotę blisko 700 mln zł w skali miesiąca, w większości na rzecz projektów w ramach programu ZPORR.

Powstaje pytanie, czy tego typu sytuacja powinna niepokoić – z jednej strony nie, bowiem wymagany przez Komisję Europejską poziom wydatków certyfikowanych, w myśl zasady N+2, na koniec roku 2006 powinien przekroczyć 7,5% alokacji na cały okres programowania, zatem Polska wydatkująca niemalże całą pulę przyznaną na rok 2004 (23,5% alokacji na cały trzyletni okres) do końca 2006 r. spełnia wytyczne. Z drugiej jednak strony blisko 75% płatności wynikają-

¹ Włączając okres pomocy przedakcesyjnej realizowanej na odmiennych zasadach.

cych ze zobowiązań za okres 2004-2006 (kwota ponad 8 mld euro), zgodnie z zasadą N+2, będzie musiało być zrealizowanych i rozliczonych w latach 2007 i 2008, kiedy to napłyną środki w ramach alokacji na kolejny okres programowania, sięgające tylko w tych dwóch latach poziomu blisko 16 mld euro. Uzasadniona wydaje się zatem obawa co do wydolności i sprawności polskiej administracji wdrażającej instrumenty finansowe polityki spójności UE.



Rys. 2. Wartość złożonych wniosków, zawartych umów o dofinansowanie oraz zrealizowanych płatności jako procent zobowiązań za okres programowania 2004-2006 według stanu z 31 grudnia 2006 r.

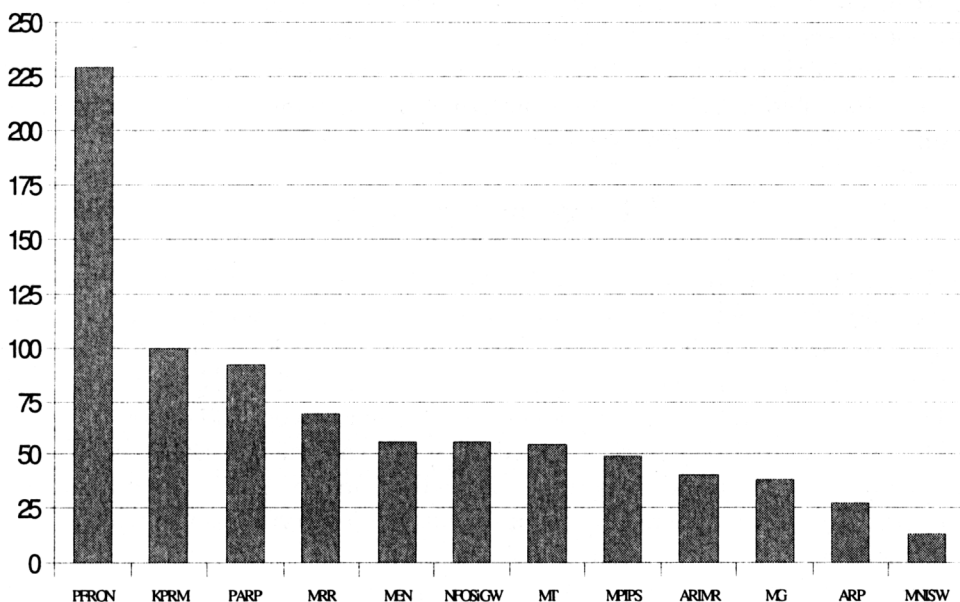
Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa, styczeń 2007.

To, co warto jeszcze odnotować na podstawie danych zamieszczonych na wykresie, to ogromne zapotrzebowanie na kapitał inwestycyjny – zapotrzebowanie na środki pomocowe UE w przypadku SPO „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw” czy programu ZPORR blisko 2,5-krotnie przekroczyło możliwości budżetowe wskazanych programów. Z pełną odpowiedzialnością można stwierdzić, iż zaobserwowane wskaźniki potwierdzają bardzo duży popyt na pomoc unijną w każdym właściwie obszarze interwencji unijnej polityki spójności przekraczający w okresie 2004-2006 niemal dwukrotnie wartość dotacji przyznanej Polsce. Biorąc jednak pod uwagę wartość zawartych umów – chociażby w obszarze przywoływa-

nego już SPO „Transport” czy SPO „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw”, pojawia się uzasadniona obawa co do pełnego wykorzystania środków w tych tak fundamentalnych obszarach interwencji. Zważywszy na fakt, iż mówimy tutaj m.in. o znacznych w swej skali, wieloletnich, niezwykle kosztownych projektach infrastrukturalnych, należy mieć nadzieję, iż środki te nie zostaną zmarnowane, podpisane umowy zaś pochłoną całość alokacji. Rozbieżności pomiędzy liczbą i wartością składanych wniosków a liczbą i wartością zawartych umów potwierdzają wiele mankamentów rzutujących na efektywność wykorzystania przez Polskę pomocy unijnej.

Z pewnością część winy za taki, a nie inny stan rzeczy ponoszą sami beneficjenci składający niekompletne, wadliwe w swej treści wnioski o dotację, nie sposób jednak nie przypisać części winy samym instytucjom wdrażającym fundusze pomocowe.

Na wykresie na rys. 3 zobrazowano wskaźniki efektywności kluczowych instytucji wdrażających w roku 2006 w kontekście wypełniania wytycznych Rady Ministrów co do stopnia realizacji płatności na rzecz beneficjentów poszczególnych programów operacyjnych.



Rys. 3. Wartość płatności z funduszy strukturalnych dokonanych przez wybrane instytucje wdrażające w roku 2006 jako procent realizacji prognozy Rady Ministrów na 2006 r.

Źródło: [Informacja o stanie... 2006].

Dane przedstawione na rys. 3 wskazują na bardzo wysoką efektywność realizacji płatności przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, przekraczającą swoim poziomem sformułowaną przez rząd prognozę przeszło

dwukrotnie. Środki unijne bardzo efektywnie wydatkowała Kancelaria Prezesa Rady Ministrów; rezultat niewiele gorszy od zakładanych prognoz osiągnęła także Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Pozostałe wyszczególnione wyżej instytucje wdrażające, tj. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Transportu, Ministerstwo Gospodarki, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Rozwoju Przemysłu, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, osiągnęły wartość wskaźników dalece odbiegającą od prognoz rządu. Jest bardzo wiele przyczyn tak nieefektywnego wydatkowania środków unijnych.

Zwraca się uwagę m.in. na przewlekłość procedur przyznawania dotacji, co wynika ze zbyt dużej liczby instytucji w nią zaangażowanych, niedotrzymywanie terminów oceny wniosków przez zobowiązane do tego instytucje, zbyt dużą liczbę wymaganych dokumentów i załączników, wysoki stopień szczegółowości formularzy, nieprecyzyjność i zmienność przepisów, długi okres oczekiwania na wypłaty przyznanych środków (trwający zwykle kilka miesięcy), nadmiernie rozbudowane formalności sprawozdawcze w trakcie realizacji inwestycji i po jej zakończeniu oraz na procedury ich kontroli, a także zbyt wysoki stopień scentralizowania procesu oceny formalnej i techniczno-ekonomicznej przy szczupłości odpowiednio wykwalifikowanych i kompetentnych kadr.

4. Program naprawczy

Konieczność wdrożenia programu naprawczego skłoniła administrację rządową do przygotowania i wdrożenia pakietu działań na rzecz poprawy panującej w omawianym obszarze sytuacji. 6 grudnia 2005 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego opublikowało dokument pod nazwą „Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006”.

Usprawnienie systemu polegać ma przede wszystkim na realizacji takich założeń, jak:

- zmiany instytucjonalne związane z zarządzaniem i wdrażaniem programów operacyjnych, w tym ograniczenie liczby instytucji weryfikujących wnioski,
- zmniejszenie liczby wymaganych dokumentów,
- uproszczenie procedur związanych ze składaniem wniosków, ich rozliczaniem oraz sprawozdawczością w trakcie realizacji inwestycji,
- skrócenie czasu oczekiwania na wypłatę środków (maksymalnie do kilku tygodni),
- uproszczenie procedur i przepisów dotyczących zamówień publicznych (w tym zmiana ustawy Prawo zamówień publicznych),
- ustabilizowanie i podniesienie jakości kadr realizujących programy.

W kontekście wprowadzenia zmian instytucjonalnych zdecydowano o powierzeniu Ministerstwu Rozwoju Regionalnego roli instytucji zarządzającej programami operacyjnymi z wyjątkiem SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora

żywnościowego” oraz „Rozwój obszarów wiejskich” oraz SPO „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb” zarządzanymi w sposób wysoce efektywny przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Ponadto wspólna polityka rolna oraz wspólna polityka rybacka, począwszy od roku 2007, zostaną wyłączone z obszaru unijnej polityki spójności, co czyni objęcie ich nadzorem MRR tym bardziej nieuzasadnionym.

Wzmocniony ma być nadzór poszczególnych ministrów właściwych nad instytucjami wdrażającymi poszczególne programy operacyjne.

W celu podniesienia efektywności wydatkowania funduszy unijnych uruchomiona ma być zaliczka otrzymana przez Polskę z Komisji Europejskiej na finansowanie programów operacyjnych w wysokości 16% alokacji na okres 2004-2006. Zdecydowanie usprawniony ma być niespełniający dziś swojej funkcji system informatycznego monitorowania i kontroli funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (tzw. SIMiK).

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego dokona przeglądu procedur wnioskowania w celu ich uproszczenia i podejmie bilateralną współpracę z Ministerstwem Transportu i Budownictwa, Gospodarki oraz Pracy i Polityki Społecznej w celu wypracowania odpowiednich rozwiązań na poziomie instytucji wdrażających. Ponadto Minister Rozwoju Regionalnego określi dla wszystkich instytucji wdrażających, pośredniczących i zarządzających cele i wskaźniki ich wykonania oraz terminy realizacji w zakresie wydatkowania oraz usprawniania procedur. Podjęte będą także starania na rzecz realokacji środków finansowych z działań wykazujących niskie wskaźniki absorpcji pomocy unijnej do działań zgłaszających zapotrzebowanie na dodatkowe środki finansowe [Program naprawczy... 2005].

Ważnym dopełnieniem programu naprawczego jest wysiłek legislacyjny mający na celu lepsze wykorzystanie instrumentów finansowych unijnej polityki spójności, którego efektami były opracowanie nowego dokumentu pod nazwą „Narodowa strategia spójności na lata 2007-2013” oraz nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych.

Znaczącym ułatwieniem dla beneficjentów, poza wspomnianym już ograniczeniem liczby wymaganych dokumentów i załączników, jest możliwość uzupełniania i korekty pewnych uchybień formalnych, zwłaszcza niezgodności i braków w złożonej dokumentacji, w razie zaistnienia takiej potrzeby bez utraty szans na pozyskanie dotacji w procedurze konkursowej.

Przywoływana nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych weszła w życie 25 maja 2006 r. Zmiany dotyczyły w znacznej mierze następujących zagadnień [Informacja o najważniejszych... 2006]:

- wprowadzenia nowej uproszczonej procedury dla zamówień o wartości od 6 do 60 tys. euro,
- uproszczenia zasad przetargów o wartości powyżej 60 tys. euro,
- uporządkowania i uproszczenia procedur odwoławczych i protestacyjnych.

Ogólnie rzecz biorąc, nowelizacja ma na celu daleko idące uproszczenie i odbiurokratyzowanie procedur udzielania zamówień publicznych. Przewidziano w

niej reformę systemu ochrony prawnej w systemie zamówień publicznych – tzw. protestów (do zamawiającego), odwołań (na protesty do Zespołu Arbitrów) i skargi (do sądu okręgowego na wyrok arbitrów). Ustawa ma również zapewnić dostosowanie prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej. Jednym z ważnych postanowień nowelizacji jest ograniczenie obowiązku stosowania przepisów o zamówieniach publicznych przez podmioty prywatne, podniesienie progów stosowania niektórych przepisów czy zniesienie krytykowanej powszechnie instytucji obserwatora [Informacja o najważniejszych... 2006].

5. Zakończenie

Wyszczególnione działania naprawcze, częściowo już wdrażane, dają szansę na poprawę wskaźników efektywności wdrażania instrumentów finansowych unijnej polityki spójności w okresie programowania 2007-2013, w polskiej rzeczywistości instytucjonalnej, politycznej, gospodarczej i społecznej. Poruszanie się w ramach regulacji obligujących nas dyrektyw unijnych pozostawia obszar do manewru, w obrębie którego administracja państwowa uruchamiać może zestaw narzędzi prawnych i technicznych w celu lepszego wykorzystania środków. Wyciągnięte wnioski z pierwszych lat korzystania z funduszy unijnych i podejmowane działania pozwalają z większym optymizmem spoglądać w przyszłość. Kwestią budzącą pewne kontrowersje w obszarze reform legislacyjnych jest pojawienie się tendencji do ograniczania autonomii samorządów w sferze wydatkowania środków unijnych, czego dowodem jest wprowadzenie tzw. prawa weta organu centralnego wobec decyzji urzędu szczebla samorządowego. Warto zadać pytanie, czy nie doprowadzi to do niebezpiecznej centralizacji polityki spójności tak silnie dotąd ukierunkowywanej na rozwój i aktywność środowisk lokalnych, samorządów, powiatów czy gmin.

Nie można także zapominać, że 1 stycznia 2007 r. do Unii Europejskiej weszły dwa nowe kraje – Bułgaria i Rumunia – wykazujące niższe od Polski wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego, zatem grono chętnych do pozyskiwania środków pomocowych znacznie się poszerza. To, jak Polska wykorzysta nowy okres programowania i do jakiego stopnia sprosta licznym wyzwaniom, potwierdzając bądź negując własną dojrzałość i poczucie odpowiedzialności, pozostaje tak samo zależne od działań administracji rządzącej, instytucji wdrażających, kadr urzędniczych, jak i beneficjentów, zatem potencjalnie każdego z nas.

Literatura

Commission Regulation (EC) No. 1828/2006 of 8 December 2006 setting out rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1083/2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and of

Regulation (EC) No 1080/2006 of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund.

Dane Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa, grudzień 2006.

Dokumentacja Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa, styczeń 2007.

Informacja o najważniejszych zmianach w ustawie Prawo zamówień publicznych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 7 kwietnia 2006.

Informacja o stanie realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej za okres od 1 do 31 października 2006 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, grudzień 2006.

Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 6 grudnia 2005.

„Rzeczpospolita”, 11 grudnia 2006.

NEW 2007-2013 PROGRAMMING PERIOD OF EU'S POLICY OF COHESION IN THE CONTEXT OF PROBLEMS OF ABSORPTION OF EU'S FUNDS IN POLAND IN THE FIRST YEARS OF MEMBERSHIP

Summary

New programming period of EU's policy of cohesion is a great challenge and chance for the Polish economy, infrastructure, human resources and companies. Such a big amount of funds for Poland is the historic chance for “civilization jump” but, taking into account the actual level of absorption of EU's financial support, new useful solutions should be accustomed to correct this state of thing.

Sebastian Bobowski – mgr, doktorant w Katedrze Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

Marcin Haberla – mgr, doktorant w Katedrze Badań Marketingowych Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.